

SEGURANÇA ALIMENTAR E GESTÃO MUNICIPAL: UMA INVESTIGAÇÃO A PARTIR DE COMUNIDADE RURAL ASSENTADA EM ARARAQUARA

Thauana Paiva de Souza Gomes¹

Luiz Manoel Moraes Camargo de Almeida²

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante³

Sebastião Souza Lemes⁴

Resumo: Neste artigo procurou-se aprofundar, investigar e analisar os entraves institucionais e organizacionais de políticas públicas, em período de mudança de gestão municipal, dos programas de segurança alimentar. Propõem-se, além dos entraves, identificar a eficácia e efetividades sociais na rede SAN com destaque ao Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. A análise se concentra no município de Araraquara na sua rede de programas de segurança alimentar, em sua relação com os assentamentos, destacando as particularidades culturais e produtivas.

Palavras-chave: Programas de Segurança alimentar; Assentamento; Entraves e efetividades.

Abstract: *This paper sought to deepen, investigate and analyze the institutional and organizational obstacles of public policies for food security programs, in a period of change in municipal management. Our aim is,*

¹Doutoranda em Educação Escolar (Unesp/Araraquara) e pesquisadora do Nupedor.

²Docente da UFSCar/Lagoa do Sino e do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (Uniará).

³Coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (Uniará).

⁴Docente do Programa em Educação Escolar (Unesp/Araraquara).

besides de obstacles, to identify the efficacy and effectiveness of SAN social network, highlighting the National Program of School Food – PNAE. The analysis focuses the city of Araraquara and its food security program network in its relationship with the settlements, highlighting its cultural and productive particularities.

Keywords: *Food Safety Programs; Settlements; Barriers and efficacy.*

Introdução: Os Caminhos da Pesquisa

O presente artigo faz parte de uma agenda de pesquisa aberta em 2006 com o objetivo de identificar as eficácias e os efeitos das políticas públicas de segurança alimentar (SAN) e as redes de inclusão que se formaram nos municípios paulistas de portes diferenciados. Com as redes identificadas, um dos objetivos a serem mostrados foram os entraves institucionais e organizacionais existentes em cada política pública municipal. Desde então, detectou-se os principais entraves e a necessidade de construção de uma metodologia de avaliação de políticas públicas locais de segurança alimentar que permitisse utilizar descritores e indicadores⁵ de eficácia das gestões locais e da efetividade social de cada programa de segurança alimentar aplicados nos municípios (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Bancos de Alimentos, Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar, Varejões Populares, Restaurante Popular, dentre outros) e de outras políticas sociais como o Bolsa Família.

Os entraves têm se apresentado, neste ciclo de estudos como filtros institucionais e organizacionais quando esses dificultam a capacidade de operação e de obtenção de recursos dos atores em uma política pública. Filtros institucionais são as instituições (regras, normas, políticas públicas, convenções de mercado

⁵Um indicador consiste em um valor usado para medir ou acompanhar a evolução de algum fenômeno ou o resultado de processos sociais. O aumento ou evolução desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. Indicadores podem ser produzidos com base em resultados de pesquisas de avaliação. Isso só tem sentido se a pesquisa for repetitiva, para comparar indicadores no tempo, se tiverem comparabilidade com outros indicadores, produzidos a partir de outras bases de dados; ou ainda, se puderem ser interpretados à luz de algum objetivo que queira se alcançar. Indicadores de avaliação também expressam certas condições relativas a "estrutura", "processos" e "resultados", está última categoria englobando indicadores de "impactos" e "efeitos", de acordo com as dimensões do estudo a partir do qual são produzidos (DRAIBE, 2001).

etc.) que pesam sobre as atuações dos atores e, quando se consolidam, passam a filtrar as capacidades destes em produzir, negociar, obter recursos e permanecer nos mercados (avanzando ou retrocedendo). Os diagnósticos dos filtros institucionais são fundamentais para o encaminhamento de políticas públicas e privadas e seu aprimoramento (PAULILLO, 2010; ALMEIDA, 2006).

Nos primeiros anos da agenda, foram identificados fatores eficazes e ineficazes desses programas de SAN, permitindo lançar algumas considerações sobre o caminho delineado pelos gestores (prefeituras, secretarias, ONGs, OMCISP e Fundações) e a real trajetória de cristalização de uma política pública de segurança alimentar territorial. No estágio atual de implantações de políticas públicas de segurança alimentar nos municípios brasileiros, o risco não é apenas a política não ser eficaz, mas também o conjunto de atividades não corresponder a uma política, muitas vezes se limitando a um programa pontual ou, ainda, a apenas uma somatória de iniciativas que, desordenadas, não correspondem nem mesmo a um programa estratégico (ALMEIDA, 2009; PAULILLO, 2010). Tudo isto ainda pode ser potencializado quando há mudança de gestão e falta de comprometimento na manutenção dos programas, as alterações administrativas, processo de readequação de funcionários, estrutura e até mesmo das atividades ligadas à SA (Segurança Alimentar), podem gerar descontinuidades das redes sociais, comprometendo sua eficácia.

Nesta perspectiva, temos observado e trabalhado os programas da rede SAN com um olhar para além dos entraves e perspectivas de avanços, destes programas, voltado ao conjunto de assimetrias de informações e capacidade dos agentes responsáveis em manter a coesão social da rede de programas de segurança alimentar.

Além disso, neste artigo pretende-se aprofundar como tem ocorrido a dinâmica na rede SAN com destaque ao PNAE e para seus entraves, eficácias e efetividades. Nesta perspectiva, destacamos as características do município de Araraquara e o processo de construção da rede de programas de segurança alimentar com destaque para os assentamentos como fonte de produção agrícola diversificada.

Contornos teórico-metodológicos da pesquisa em segurança alimentar

A abordagem territorial do desenvolvimento estimula o estudo de mecanismos de governança pública e o território coloca ênfase na maneira como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva e, portanto, na relação entre sistemas econômicos, sociais e

ecológicos (FOLKE, BERKES, 1998).

A articulação entre as dimensões territorial ou local e da segurança alimentar é importante porque o desenho e a implantação de programas de desenvolvimento territorial recente no Brasil e em outros países da América Latina têm levado em conta a questão da segurança alimentar como eixo condutor das ações governamentais. Embora muitos técnicos afirmem que seja difícil conciliar os objetivos de desenvolvimento territorial e as ações emergenciais no combate à fome e à desnutrição (que têm como característica central o início da cristalização da segurança alimentar no Brasil), essas duas políticas tendem a se aproximar cada vez mais. Por um lado, a segurança alimentar de uma população tem que levar em conta a sua sustentabilidade por meio de projetos que apontem portas de saída e, ao mesmo tempo, indiquem elementos em termos de organização que possam ser incorporados e reproduzidos por outros grupos em situação de risco. De outra parte, dada a interpenetração das realidades urbana e rural, as ações que hoje estão sendo desencadeadas nos espaços territoriais influenciam diretamente nas variáveis, como a ocupação e renda da população, como um todo (ALMEIDA, 2009; PAULILLO, 2010).

A contribuição inovadora da proposta de trabalho nessa questão foi identificar os espaços criados e compreender os efeitos trazidos pelos programas de segurança alimentar aos atores das redes territoriais formadas a partir de destas iniciativas e, por fim, os subsídios para estabelecer e estimular essas redes que envolvem os agricultores familiares na forma de parcerias sólidas e participativas de intercâmbio de experiências e o acesso destas comunidades a sistemas de distribuição dos produtos, sejam estes oriundos de mercados institucionais ou locais.

Estudar a ação pública a partir da abordagem de redes significa: 1) dispor, no mesmo plano de análise, dos atores estatais e não estatais, sendo os governos (locais, estaduais, agências públicas federais, comitês) avaliados como atores concretos que podem se diferenciar pelas funções (deliberativa ou regulatória) e pelos objetivos, com estratégias que podem até mesmo entrar em conflito; 2) considerar as políticas públicas a partir da base e não do alto, o que significa destacar o começo da ação pública (tomada da decisão e reformulação de problemas); 3) resgatar a complexidade do setor público e da ação pública em políticas (como na alimentação escolar, na distribuição de alimentos para pessoas carentes, na inclusão digital, na assistência técnica rural territorial, na segurança pública local, na arbitragem da concorrência empresarial, etc.), pois, dentro de cada política pública; podem operar muitas redes (PAULILLO, 2002).

As redes podem definir com maior profundidade as dificuldades organizacionais e os fatores de ineficácia de uma política pública porque rompem com a preponderante visão linear e sequencial, situação privilegiada neste artigo dada a mudança de gestão do Município de Araraquara – e o consequente rompimento de medidas, com consequências significativas para a continuidade das políticas (ROMANO, 2001, p. 217).

Universo empírico: um mosaico agrícola em território do agronegócio

A região central do Estado caracteriza-se pelo alto desenvolvimento e dinamismo do agronegócio com empresas sucroalcooleiras e madeireiras. Por cobrir uma vasta extensão territorial, é possível subdividi-la em microrregiões, para melhor compreender a área rural, o perfil econômico e as potencialidades locais. Desta forma dizemos que tal região se estabelece nas áreas de Araraquara, São Carlos e Descalvado; Ribeirão Preto; Iaras e Piratininga; Colômbia.

No caso do município de Araraquara, podemos construir a paisagem agrícola como tomada pelas grandes extensões de terras ocupadas por culturas de exportação, fundamentalmente pela cana-de-açúcar e a laranja. A significativa presença de culturas típicas ligadas ao agronegócio caracteriza a estrutura fundiária da região da alta Mogiana como sendo bastante concentrada, o que se confronta com o universo das pequenas propriedades (FERRANTE et al, 2012).

É importante destacar que, dentro deste recorte das pequenas propriedades encontram-se os produtores localizados nos bairros rurais e nos assentamentos, com destaque para o segundo grupo que tem um papel importantíssimo nas estratégias de fornecimento de produtos naturais e diversificados para o município e programas de segurança alimentar. A produção agrícola familiar que abastece a maior parte de Araraquara provém, portanto, principalmente, dos agricultores familiares assentados, em sua maioria, altamente descapitalizados e carentes de apoio institucional.

Este peso de propriedades rurais assentadas é fruto da luta pela Reforma Agrária nesta região, estabelecida a partir do contraponto com o agronegócio e protagonizada pelos trabalhadores rurais que ora se vincularam ao movimento sindicalista (em especial a FERAESP), ora aos movimentos sociais (em especial o MST).

Além da relevância política e social dos assentamentos, é preciso destacar a existência de pequenos produtores rurais que permanecem às margens dos centros urbanos e/ou dos assentamentos que enfrentam igualmente ou de forma mais intensa os problemas de disputa de forças com as agroindústrias locais. Vale

salientar que estes produtores permanecem à sombra dos assentados, muito por não serem assistidos por linhas de créditos e fomentos que são destinados aos assentamentos rurais.

Por este motivo ao pensar nesta região central do Estado é necessário refletir que o espaço, neste contexto, é visto como um território analisado como um adensamento de forças sociais e políticas.

Assim, ao trabalharmos com as políticas de desenvolvimento, apoio à distribuição de renda e as públicas de segurança alimentar por meio dos programas da CONAB como o Programa de Aquisição de Alimentos PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE é preciso esclarecer o papel fundamental das mesmas para o desenvolvimento principalmente nas áreas rurais.

Na região de Araraquara em especial, por predominar o complexo canavieiro, que exerce forte pressão sobre os assentamentos rurais, estes programas estão tornando-se um forte vetor do desenvolvimento regional. Desta forma, as práticas de outras agriculturas e a diversificação agrícola aparecem relacionadas como contrapontos às estratégias de produção específica de uma matriz tecnológica convencional com forte propensão às culturas altamente dependentes de recursos e insumos químicos, mecânicos e genéticos (FERRANTE, 2009).

No entanto, as políticas de segurança alimentar têm permitido que, apesar da entrada do plantio de cana como estratégia produtiva nos assentamentos, exista uma produção diversificada que atende aos mercados locais (das próprias famílias assentadas) e regionais.

Assim, a diversificação das áreas agrícolas passam a ser referência para estratégias alternativas de desenvolvimento rural que fogem àquelas convencionais como monoculturas de milho, soja, cana de açúcar, gado leiteiro extensivo etc.

Nestes termos é preciso compreender que a efetividade ou o entrave para as políticas públicas voltadas à segurança alimentar (SAN) dependem muito dos atores que estão inseridos em rede de coesão social e que muitas vezes pode ser alterada pela forma como os atores sociais se reorganizam inclusive nas gestões destes programas.

Políticas públicas de segurança alimentar em Araraquara: uma experiência truncada?

Com a perspectiva de traçar a rede dos programas de segurança alimentar no decorrer do ciclo de pesquisas, avaliamos o processo de evolução das políticas de SA no município de Araraquara com a perspectiva de análise na mudança de gestão e impactos sobre estes programas no município.

Asaber, até o ano de 2008, os programas de Segurança Alimentar e Nutricional (PAA, Banco de Alimentos, Merenda Escolar – PNAE e Direto do Campo) no município de Araraquara, faziam parte de uma rede centralizada gerida pela Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar considerados como origem de modelo de desenvolvimento alternativo às economias regionais, capaz de promover padrões de segurança alimentar e responsabilidade social do município (FLORES et al.2012).

Neste período, foram apresentados como resultados algumas ações e alternativas institucionais que proporcionaram a inclusão de agricultores familiares ao circuito local.

Como forma de contemplar a agricultura familiar de assentados e pequenos produtores rurais na agenda municipal, a gestão que vinha de uma reeleição havia intensificada um conjunto de ações em parceria com o Governo Federal:

1) A venda direta dos produtores aos consumidores locais através dos Programas de Feira do Produtor, Direto do Campo, Programa de Aquisição de Alimentos Locais do Governo Federal;

2) Integração das produções de alimentos da agricultura familiar em projetos de âmbito local como a alimentação escolar, o restaurante popular e o banco de alimentos.

No caso específico de Araraquara o conjunto de políticas de segurança alimentar que interagiam e, ao mesmo tempo, se complementavam, no sentido de formarem uma rede de conexões primárias e secundárias (ALMEIDA, GOMES, 2011).

A proposta de gestão durante o recorte da pesquisa (2005-2008) centralizava os programas, permitindo uma maior dinâmica em relação aos produtos recebidos do PAA e o destino dos mesmos. Os produtos do PAA eram destinados ao Banco de Alimentos que posteriormente atendia às entidades e escolas municipais. Alguns produtos recebiam pré-processamento ou preparo final nos programas da gerência de abastecimento geral. O Programa Direto no Campo e outras iniciativas isoladas da rede primária apresentam resultados significativos de inclusão social e desenvolvimento regional, no sentido de permitir o escoamento dos produtos da agricultura familiar.

Os principais atores dessa rede eram o diretor geral da coordenadoria, os gerentes coordenadores dos programas, as secretarias municipais, os professores e funcionários da rede de ensino, os alunos, os produtores familiares e o conjunto de beneficiários e funcionários dos programas, como indicado na figura 1.

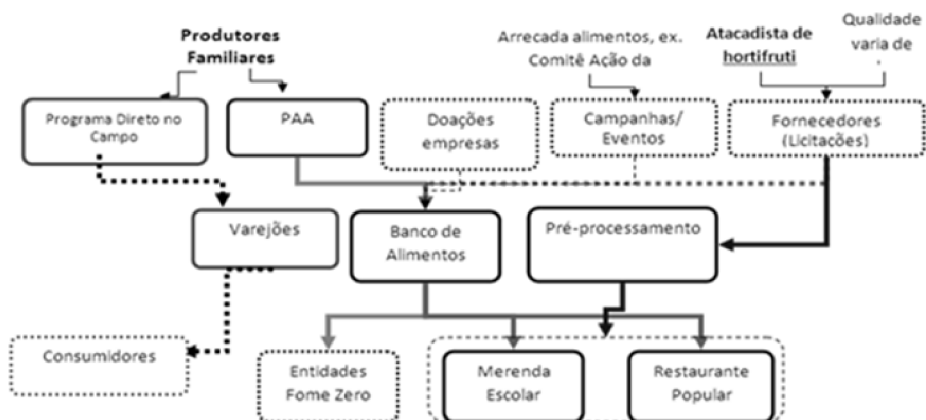


Figura 1 – Rede Política de Segurança Alimentar no município de Araraquara-SP

Fonte: Gomes e Almeida, 2012.

No entanto, representavam limites e entraves significativos identificados no quadro a seguir:

Entraves levantados durante a pesquisa de 2007/2008
1. Agricultores familiares não revelam dependência de rotina para a entrega do PAA.
2. Os recursos do governo federal, por meio do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal), são fundamentais para o Banco de Alimentos e Restaurante Popular e Merenda Escolar (no caso dos alimentos hortifrutigranjeiros).
3. Os agricultores familiares necessitaram de instrumentos locais de articulação e de dependência de rota para o crescimento dessas alternativas.
4. Os agricultores familiares sofrem com o conjunto de exigências do PAA, o que causou a queda do número de agricultores familiares participantes de Araraquara.
5. Processos burocráticos por parte da administração local e do Governo Federal e a falta de agilidade e clareza no processo de renovação de contratações levam produtores a se desvincularem dos projetos.
6. Falta de informatização dos dados de controle de produtores e produtos fornecidos
7. Dificuldades dos produtores em levar o produto até a Coordenadoria
8. Falta de organização em cooperativas e outras formas associativas
9. Número de funcionários restritos.
10. Morosidade dos pregões da Merenda Escolar
11. Atraso no pagamento de fornecedores
12. Ausência de compra direta de produtores da região
13. Deficiências do sistema de compras inibem as participações de agricultores familiares

Quadro 1 – Entraves das políticas de segurança alimentar de Araraquara
Fonte: Gomes, 2009.

Diante disso, as alternativas de segurança alimentar para a agricultura familiar no município de Araraquara necessitavam de instituições específicas que respeitassem as condições rurais locais e que pudessem resolver os entraves organizacionais encontrados. A fase das políticas foi identificada como estando em consolidação dada a integração dos produtores com os programas e a comunidade, mas necessitando de normas e rotinas locais (GOMES, ALMEIDA, 2012).

Foi possível traçar uma rede de segurança alimentar ampla construída com o fornecimento de produtos regionais para a merenda escolar através do programa PAA. Até a análise da pesquisa não havia outra forma de compra dos produtores familiares para a merenda por falta de habilidade de utilização da compra direta

no processo licitatório. Isto poderia ter sido realizado se fosse utilizado até 8.000 mil reais por produto sem licitação ou 80 mil reais por um grupo de produtos similares via tomada de preços. Esses processos fogem da concorrência via preços tradicionais. Também não havia sido articulada uma forma de organização dos produtores para facilitar a compra institucional.

A articulação do PAA com a merenda escolar necessitou de uma estrutura logística específica que envolvia o cadastramento dos produtores aptos a esse programa, a conscientização e capacitação para preenchimento do cadastro, o conhecimento de seus produtos e tecnologias de produção, volume, época e local de entrega, sua triagem na central de recebimento, a preparação centralizada dos cardápios para aproveitamento dos mesmos e suas destinações finais nas escolas municipais (ALMEIDA, 2012).

Os produtos não passíveis de utilização na merenda eram destinados ao banco de alimentos do município e posteriormente entregues às entidades carentes do município, como já salientado anteriormente. Portanto, o programa que foi considerado contínuo no recebimento de produtos da agricultura familiar foi o PAA. No entanto, exigiu uma adaptabilidade árdua para aplicabilidade e utilização no município, o que se deu sem entraves.

Continuidades e discontinuidades da rede dos programas de segurança alimentar (sa)

A análise continuada dessas ações nos ajudaram a fornecer respostas sobre o êxito noticiado por muitos especialistas sobre essas alternativas institucionais, que poderiam levar os assentados e pequenos produtores rurais a uma relativa inclusão social por meio de uma agenda política local. Igualmente foi possível, a compreensão do novo desenho da gestão dos programas de segurança alimentar, levantando-se as continuidades e discontinuidades das redes das políticas de segurança alimentar iniciadas após a troca de gestão.

O novo desenho (GOMES, ALMEIDA, 2012) da gestão dos programas se estabeleceu em três níveis, o primeiro da Secretaria de Agricultura, o segundo das coordenadorias de Segurança Alimentar, Agricultura e Agroindústria, no terceiro e último nível temos sete gerências: a de Abastecimento, de Agronomia e Agricultura pertencentes à Coordenadoria de Agricultura e Agroindústria, as Gerências de Abastecimento e Nutricional da Coordenadoria de Segurança Alimentar. Finalmente, as duas últimas: a Gerência Administrativa e a Gerência de Compras, Licitações e Contratos estão submetidas diretamente à Secretaria Municipal de Agricultura. Conforme o desenho estruturado na figura 2 abaixo:

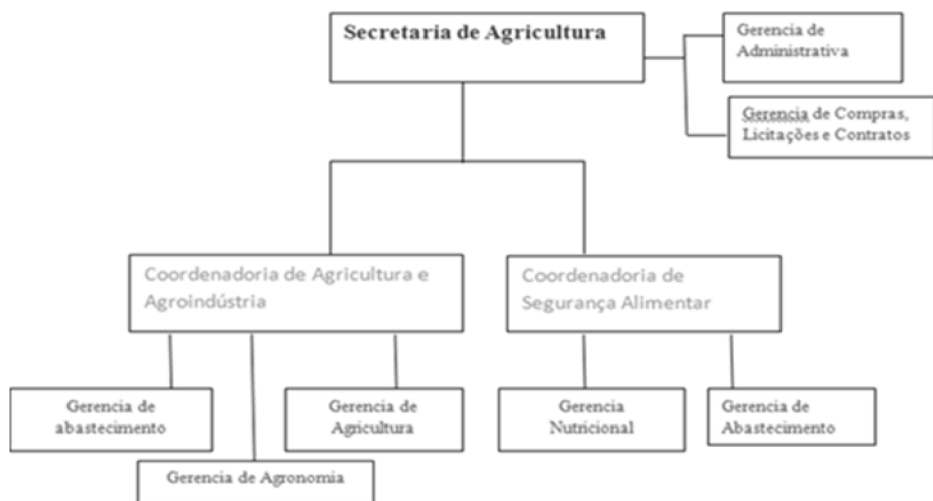


Figura 2 – Desenho atual da gestão de programas de segurança alimentar
Fonte: Gomes e Almeida, 2012.

A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar é transformada em Secretaria de Agricultura em 2009 e continua como órgão mais independente do que na gestão municipal inicial dos programas de segurança alimentar. Com a reeleição da prefeitura e da gestão da rede em 2012, os programas permanecem os mesmos. Entretanto há problemas sérios que, publicizados merecem ser inseridos nas presentes reflexões.

Desta rede, merecem destaque os programas Restaurante Popular, Direto do campo, PAA, PNAE/Merenda escolar que estão abaixo descritos:

No projeto do restaurante popular houve implementação de uma nova área de estoque e equipamentos. Continua produzindo 1500 refeições para as frentes de trabalho, casas transitórias, para a população carente e funcionários da prefeitura.

A proposta da construção de um novo restaurante na região do 8º Distrito de Araraquara, área de concentração de indústrias e o refeitório para os funcionários municipais da prefeitura local não saíram do papel.

O PAA ainda se coloca com fornecedor muito importante de alimentos para o Banco de Alimentos. Além da parceria com a CONAB e com algumas instituições que promovem alguns eventos que arrecadam alimentos e destinam para o banco. A mobilização com empresas alimentícias e outras instituições não ocorreu e o PAA continua e sendo o coração do banco de alimentos. Com

relação ao PAA, novos bloqueios entram em cena, e outros permanecem como, por exemplo, os agricultores assentados do município continuam entregando e vendendo sua produção basicamente para a Prefeitura de São Carlos, apesar dos problemas de gestão também da prefeitura local, já que os assentados de São Carlos dizem que há muita concorrência com aqueles que vêm de outras cidades. Situação a exigir uma análise das influências da gestão municipal na maior ou menor efetividade dos programas.

Este programa tem, na lei nº 11947, a obrigatoriedade na aquisição dos alimentos, em pelo menos 30% dos produtos adquiridos para os estudantes com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) originados da agricultura familiar. O que significa dizer que com esta lei, o orçamento para alimentação escolar foi ampliado em R\$ 400 milhões, totalizando R\$ 2,1 bilhões, sendo que 30% deverão ser aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar.

A compra também fica dispensada de licitação, desde que os preços sejam compatíveis com os do mercado local e os produtos atendam normas de qualidade, uma alternativa para isentar as prefeituras de fiscalização direta dos produtores locais.

Mas cabe dizer que mesmo com todas estas possibilidades e quase 4 anos da aprovação da lei, a participação dos produtores na aquisição de alimentos para o mercado institucional do município teve um sutil aumento, mas pouco se avançou nesta política quando se trata da compra efetiva de pequenos produtores ou assentados do município de Araraquara.

Alega-se o problema de associações de pequenos produtores não possuírem a DAP jurídica, e por isso não podem concorrer às licitações nem tão pouco vender para a merenda.

Esta dificuldade se coloca como um entrave bastante significativo, já que esbarra novamente na burocracia. A não existência de grupos formais impede a compra direta, e a verba advinda da merenda não pode ser repassada, o que resulta em um impasse (GOMES e ALMEIDA 2012).

Impasse que se torna ainda mais preocupante já que não representa um entrave local, mas estadual, conforme dados mostrados na pesquisa INCRA/UNIARA (2011) sobre a questão do desenvolvimento regional local dos assentamentos estaduais.

Esta pesquisa realizada em 43 assentamentos dos 110 do Estado mostrou, no que tange aos programas federais de comercialização, que o PAA e a venda para Merenda escolar se mostraram canais mais seguros para garantir o

escoamento dos produtos agrícolas destas áreas rurais e o grande fomentador da diversidade agrícola nestas áreas. Estes têm sido o grande elo para compatibilizar o ciclo Produção – Comercialização – Renda nos assentamentos, já que tanto os assentados quanto os produtores rurais sentem certa segurança na relação produção e escoamento pelos programas.

No entanto, a pesquisa demonstrou um entrave ainda maior que pode romper esta confiabilidade e provocar ruptura no processo de diversificação nos assentamentos. São as questões relativas à irregularidade das associações repassarem o dinheiro para os assentados. Se, de um lado, as prefeituras exigem a DAP jurídica dos produtores para garantir a venda e o processo de prestação de contas mais facilitado, de outro, as associações (segundo inúmeros depoimentos colhidos na pesquisa INCRA/UNIARA, 2011) em alguns casos desviavam ou simplesmente não repassavam o dinheiro vindo do pagamento do PAA ou da Merenda e os assentados chegaram a ficar 14 meses sem receber.

Isso demonstra o conjunto de entraves que vão sendo construídos ao longo da rede, os quais, muitas vezes impedem que o projeto ou lei constituídos de maneira correta não consigam chegar aos objetivos iniciais ao final da cadeia.

Em outros casos, os assentados não conseguem entregar para o PAA porque sua cota já foi encerrada ou porque a prefeitura tem uma oferta muito grande, isto é comum em cidades pequenas que possuem um grande número de pequenos produtores ou assentados. Em outros casos ainda, a boa vontade política – variável que difere da prefeitura –, para compra especialmente para merenda pode integrar fortemente os assentamentos ou isolá-los cada vez mais. Neste caso, algumas prefeituras fazem exigências absurdas sobre o produto dos assentados como padronização do peso, do tamanho ou até a certificação orgânica dos produtos. Exigências que mascaram, muitas vezes, as opções da prefeitura em priorizar terceirizações na compra da merenda.

É importante dizer com relação específica aos programas da rede SAN do município de Araraquara, alguns entraves foram superados e outros ainda permaneceram. Como indicado no quadro abaixo:

Entraves levantados durante a pesquisa de 2007/2008	Entrave que permanece em 2010/2011	Entrave Superado
1. Agricultores familiares não revelam dependência de rotina para a entrega do PAA.		Superado- há um grande número de produtores que estão fazendo entrega para o Programa.
2. Os recursos do governo federal, por meio do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal), são fundamentais para o Banco de Alimentos e Restaurante Popular e Merenda Escolar (no caso dos alimentos hortifrutigranjeiros).	Permanece	
3. Os agricultores familiares necessitam de instrumentos locais de articulação e de dependência de rota para o crescimento dessas alternativas	Permanece em parte, há um maior número de equipamentos e funcionários para facilitar a agilidade dos programas, mas há problemas com a compra de produtos vindos da agricultura familiar para a Merenda.	Superado em parte
4. Os agricultores familiares sofrem com o conjunto de exigências do PAA, o que causou a queda do número de agricultores familiares participantes de Araraquara.		Superado, há exigências por parte do programa, mas os assentados estão entregando.



5. Processos burocráticos por parte da administração local e do Governo Federal e a falta de agilidade e clareza no processo de renovação de contratações levam produtores a se desvincularem dos projetos.	Permanece, no caso da Merenda.	
6. Falta de informatização dos dados de controle de produtores e produtos fornecidos		Está sendo superado com a contratação de funcionários.
7. Dificuldades dos produtores em levar o produto até a Coordenadoria	Permanece em parte	Superado em parte. Há mais um caminhão que auxilia na busca, mas este problema a secretaria não tem como resolver, já que o programa não prevê a busca dos produtos.
8. Falta de organização em cooperativas e outras formas associativas	Permanece	
9. Número de funcionários restritos.	Permanece em parte, apesar das contratações, o número de funcionários ainda não é suficiente,	Permanece em parte
10. Morosidade dos pregões da Merenda Escolar	Não identificado	Não identificado
11. Atraso no pagamento de fornecedores	Permanece	
12. Ausência compra direta de produtores da região	Permanece no caso da Merenda	
13. Deficiências do sistema de compras inibem as participações de agricultores familiares	Permanece no caso da Merenda	

Quadro 2 – Entraves Institucionais: permanências e superações

Fonte: Gomes e Almeida, 2012.

Foi possível salientar que mesmo diante da superação de alguns entraves, há outros maiores que se colocam não apenas em níveis municipais, mas em níveis regionais e nacionais que podem gerar descontinuidades dos programas pela burocracia, pela falta de sistematização na organização, nos prazos, bem como na clareza e falta de rigorosidade de algumas gestões públicas, tanto estaduais quanto municipais. Por exemplo, um problema comum dos programas da prefeitura de Araraquara é enfrentar a incapacidade da organização, conhecida especialmente pelas dificuldades em adequar os projetos e as prestações de contas ao que é exigido pelo Estado ou Governo Federal, já que em muitos casos, não existem funcionários capacitados para gerir e fazer a prestação de contas exatamente no tempo e sob a forma correta.

Mas, diante de todas estas questões, o PNAE – especialmente a Merenda escolar nos últimos anos 2012/2013 se apresenta como o grande mote incentivador da produção diversificada, tradicional e, especialmente, nota-se a articulação de inúmeros grupos e associações locais tanto em assentamentos quanto para pequenos produtores rurais.

PNAE: Como avaliá-lo frente à diversidade cultural e agrícola dos assentamentos?

No que tange especialmente ao PNAE temos percebido que houve um avanço napolítica pública voltada para os assentamentos Bela Vista e Monte Alegre, especialmente porque tradicionalmente, a prefeitura de Araraquara tem se utilizado dos programas da rede SAN, apesar dos entraves, para o aumento na qualidade de alimentos distribuídos nas escolas e inclusão dos assentados nos programas, pelo fato da horticultura e fruticultura serem os cultivos mais fortes na região. Este programa desponta como principal da rede SAN no que tange às vantagens oferecidas para os agricultores rurais, já que representa uma possibilidade rentável a mais e superior ao valor máximo de entrega por produtor comparado ao PAA.

Faz-se necessário aprofundar a avaliação deste programa em questões que não envolvem apenas aspectos de efetividades e entraves, mas temas que se encontram no patamar da confiabilidade, da coesão, e da autorealização dos participantes da rede. Aqui, cabe analisar primeiro como ficam as relações entre a gestão do programa e a relação entre associados frente às inúmeras exigências burocráticas como a DAP jurídica e a organização das associações diante da desarticulação dos próprios assentados? Segundo, como as escolas rurais (no caso específico a Hermínio Pagotto) lidam com o que são oferecidos às crianças na rotina do cardápio frente às propostas de diversificação agrícola, etnobotânica

e cultural da proposta pedagógica escolar.

Para compreensão e entendimento destas questões é importante localizarmos o caso da escola Hermínio Pagotto do assentamento Bela Vista do Chibarro e como tem se dado a relação da mesma com o programa PNAE.

A escola deste assentamento segue a proposta pedagógica de Escola do campo, em que há uma grande adaptação do projeto pedagógico para atender às especificidades do campo de modo a valorizar a cultura local, a sustentabilidade, práticas agrícolas tradicionais e diversidade agrícola, entre outras características. Para atender tais demandas, a escola foi municipalizada em 2011 e o calendário escolar também passou a refletir a realidade do campo. Toda esta proposta entrava em contradição quando as crianças a sair das aulas práticas na horta e mesmo em alguns casos nos lotes de seus pais ou conhecidos sentavam-se no refeitório para merendar. Havia um choque entre o que a professora dizia como sendo de qualidade e típico do local com o que se oferecia na escola.

Até o ano de 2010, as escolas estaduais no município recebiam esporadicamente do Governo Estadual, alimentos pré-prontos como: enlatados de almôndegas, *hamburgers*, feijão e outros pacotes de desidratados para preparo de arroz-doce, canjica e leite, Flores (2012) salienta mais um problema:

Outro exemplo da falha é a maçã, presente nos cardápios e fornecida por produtores da região Sul do país, descumprindo diretrizes do programa. A maçã aparece na pesquisa como fruta de preferência da maioria das crianças, embora seja acompanhada na diversidade das frutas dos cardápios apenas pela banana. Segundo justificativa da Gerência de Nutrição, além de suas propriedades nutricionais, a facilidade de manuseio por parte dos beneficiários é considerada na elaboração dos cardápios e inclusão nas listas licitatórias. Porém, frutas regionais como a manga, que poderiam ser incluídas na época de produção, têm componentes nutritivos similares e não são aproveitadas, bem como a mandioca, castanhas e oleaginosas, as quais não constam dos cardápios. A laranja, riqueza produzida em grande escala na região, aparece em forma de suco sem que seja oferecida diariamente aos alunos, mas sim, duas a três vezes na semana (FLORES, p.21, 2012).

Ocorre aqui um choque entre o que se valorizava dentro da escola e da casa das crianças e o que efetivamente se colocava na merenda e com o que as crianças assistiam nos meios de comunicação de massa.

Neste contexto, vale abrir um parêntese para a questão do que as crianças

passaram a consumir, mas neste contexto, como material intelectual e formativo. A partir deste mesmo ano a prefeitura padronizou os livros das escolas municipais, adotando o material didático do SESI – material preparado para valorizar uma concepção industrial e produtivista e por consequência acaba por desconstruir a experiência do projeto de Escola do Campo na medida em que o método adotado ocupa uma grande parcela da formação das crianças assentadas (PAVINI, 2012; GOMES, 2013).

Com relação à merenda, houve uma mudança. Cada escola estadual passou a receber semanalmente os alimentos perecíveis, e mensalmente, os secos, ou não perecíveis da Gerência de Abastecimento. No entanto, a Gerência de Nutrição não se mostra contrária ao oferecimento dos alimentos pré-prontos e continuam a ser oferecidos na escola, divergindo dos princípios que rezam o PNAE sobre o respeito aos costumes e produção locais e alimentos frescos, considerando-se a diversificação e riquezas agrícolas da região. Porém, segundo a análise de Flores (2012) as diretrizes de sustentabilidade verbalizadas em seus eixos não são respeitadas, sendo até mesmo desconhecidas pelos sujeitos executores do programa. Além disso, em estudos anteriores foi identificado que desde verduras, frutas à farinha são originários de fornecedores ganhadores de licitações.

Problema este que poderia ser corrigido com políticas de incentivo aos pequenos produtores locais, considerando que municípios vizinhos adquirem alimentos de produtores araraquenses para a merenda de seus beneficiários do programa, como é o caso da prefeitura de São Carlos, como já salientado anteriormente. (ALMEIDA, 2011; FLORES et al 2012).

A questão que ainda se coloca para análise com relação à efetividade do programa do PNAE não se localiza somente na gestão municipal, mas na própria articulação dos assentados para a exigência da retirada da DAP. Há outras questões que ultrapassam o plano da legalidade e mostram transgressões no tratamento dado a estes programas por órgãos da administração local.

A Publicização Das Investigações: A Segurança Alimentar vira uma Questão de Polícia

Além do problema da subtilização dos produtos naturais advindos dos produtores da região no programa da Merenda escolar-PNAE, a prefeitura especialmente a Secretaria de Agricultura junto com ex-vereador da cidade de Araraquara estiveram no final de 2013 envolvidos em um esquema de fraude que não afetou apenas o abastecimento de entidades assistenciais da cidade,

mas uma rede ampla de agricultores que entregavam produtos para os programas da rede SAN. Em reportagens de jornais as acusações são colocadas especialmente ao secretário da agricultura e ex-vereador da cidade:

Supostos esquemas de desvio de recursos públicos atribuídos ao ex-vereador Ronaldo Napeloso já afetam ao menos 1,5 mil pessoas em situação de vulnerabilidade social, em especial crianças, adolescentes e idosos, em Araraquara. Isto porque, o Governo Federal suspendeu repasse de até R\$ 1,3 milhão ao ano do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para entidades assistenciais da cidade, um dos alvos de investigação da Polícia Militar e do Ministério Público. As vítimas diretas das supostas fraudes de Napeloso dependem do trabalho das 50 entidades sociais cadastradas no Programa Fome Zero, e que desde o anúncio das investigações sobre o ex-parlamentar, no final de julho, deixaram de receber legumes, verduras e frutas por meio da Prefeitura (Disponível em: <http://www.viaeptv.com/epnoticia/noticias/NOT,3,7,879755,Suposto+esquema+de+fraude-+afeta+entidades+assistenciais+de+Araraquara.aspx> – 10/09/2013)

Caso este já havia sido denunciado em inúmeras entrevistas pelos assentados que dependiam dos programas para escoar seus produtos, em depoimentos do início do ano acusavam o coordenador pela má administração e não cumprimento dos pagamentos das notas emitidas pelos produtos entregues à prefeitura. Em outros casos, apontavam que individualmente eles não podiam entregar para os programas, deveriam, por exigência dos responsáveis dos programas, procurar uma cooperativa para vender os produtos a prefeitura. No entanto, a entrega era direcionada apenas a uma cooperativa que, sem dúvidas, fazia parte do esquema de fraude destes programas. Em caderno de campo, são apontados por assentada alguns dos problemas:

Ao perguntarmos sobre o PAA e se ela estava entregando os produtos, disse que sim, mas apontou muitos problemas. Um deles e o que me pareceu mais grave é que a Secretaria de Agricultura passou a comprar os produtos apenas por meio de associações para o PAA e PNAE com a justificativa de que os assentados a partir de então deveriam procurar as associações para vender os produtos. No entanto, a única associação do núcleo 6 que é o CEDIR não está com os documentos regularizados e no caso específico a prefeitura de Araraquara tem mandado os assentados entregarem na

Associação de Rincão – ASPRAR. Segundo ela, como a prefeitura trabalha com licitação, apenas esta associação tem ganhado os processos. O fato disso, segundo ela, se dá porque a ASPRAR paga uma porcentagem por fora para a prefeitura escolher este grupo. E reclamou demais do tratamento pessoalizado e político da gestão atual. Neste sentido, ela disse que existem em torno de 40 produtores que estão com uma nota fiscal desde outubro de 2012 sem receber e, a prefeitura fez a proposta para os assentados que eles deveriam entregar novamente para receber o que estava atrasado, sendo que eles cancelariam a nota antiga e receberiam apenas pela atual. A justificativa, segundo ela, é a de que a prefeitura havia comprado mais do que podia ou usado o orçamento da compra dos produtos para outros fins e o resultado é que o valor que a prefeitura tinha para pagar os assentados não foi o suficiente para pagar a todos. Ela disse ter ido procurar o responsável direto pelo programa para perguntar por que a demora do pagamento e ao chegar à Secretaria de Agricultura, o secretário da agricultura disse que não era mais para ela ir lá perguntar sobre o pagamento. Depois disso, ela disse ter sofrido perseguição política por ser do PT e o governo de oposição ao seu partido; disse que o secretário da agricultura ligou pessoalmente para o motorista na semana posteriormente a sua estada na Secretaria e pediu para que ele não pegasse nem a Dona N. e nem as mercadorias dela para serem vendidas no terminal. Fato este que se verídico, deve ser denunciado de alguma forma (Caderno de Campo-entrevista D. N. 15/08/2013).

Estas denúncias estavam sendo feitas há muito tempo por inúmeros assentados e além de denunciarem grupos envolvidos com a "associação parceira do esquema da fraude" assediavam aqueles que não faziam parte destes programas para venderem seu talonário fiscal, em troca de uma porcentagem de venda de cada nota. Alguns assentados venderam achando estar "se beneficiando e beneficiando os colegas", no entanto, entraram no processo de irregularidade como co-responsáveis pela fraude. Em reportagem disponível no site da EPTV aponta este esquema:

E é exatamente aí que o esquema atuava, comprando notas frias e criando "espécies" de fornecedores fantasmas para a Prefeitura. Investigações da Polícia Federal apontam indícios de fraude na escolha dos pequenos produtores cadastrados no Programa Nacional de Fortalecimento da

Agricultura Familiar. "As entidades estão passando por uma fase difícil, temos recebido reclamações, mas acho que logo devem resolver. Agora, quem tem condições, compra. Mas e aquelas que não têm?", questiona José Carlos Porsani, secretário de Assistência Social (Disponível em: <http://www.araraquara.com/politica/NOT,0,0,879691,Caso+Napeloso+afeta+-pelo+menos+15+mil+pessoas+em+risco+social.aspx>. Acessado em 07/03/14).

Infelizmente, o resultado deste processo acarretou a suspensão dos repasses do PAA à pasta de Agricultura pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por causa das suspeitas de irregularidades. O que significa a perda de um valor máximo anual que representa uma média de R\$ 103 mil/mês a menos nos cofres públicos do município e em nossa análise, a maior perda deste processo é para os mais de 300 pequenos agricultores familiares que deveriam, de fato, vender até R\$ 4,5 mil em alimentos por ano ao Executivo.

E estes programas que, sem dúvidas, têm demonstrado sua importância para o desenvolvimento da agricultura, em especial nos assentamentos de Reforma Agrária, vão sendo aos poucos descredibilizados por esquemas de fraude em associações ou grupos ligados à gestão municipal dos programas. Tal situação comprova nossa hipótese de que as políticas públicas federais só tem efetividade quando encontram vontade política por parte da gestão municipal.

Fato que ocorre em muitos casos pela falta de comprometimento e valores divergentes sobre a finalidade das associações que aos poucos fragmentam a coesão social dos grupos envolvidos nos programas, dificultando que a rede dos programas da SAN seja melhor estruturada.

Situação que poderia ser resolvida de um lado, por uma fiscalização mais intensa do Ministério Público e de Abastecimento e Combate à Fome exigindo por parte dos gestores dos programas conhecimento da necessidade do cumprimento de leis como a nº 11.947/2009, que subsidia o eixo social da inclusão e de produções agropecuárias locais não aproveitadas, como carnes, frutas, cereais dos produtores locais. As exigências de tamanho e forma acabam levando a escolha de produtos perfeitos como verduras, frutas, legumes para cumprimento de contratos que camuflam sistemas produtivos convencionais que levam ao intenso uso de agroquímicos e a degeneração do meio ambiente e que vão na contramão de procedimentos ecologicamente corretos. E de outro, um maior controle social por parte dos assentados de suas associações e exigência da compra das culturas tradicionais que produzem já que enfrentam dificuldades em inserir e escoar seus produtos nos mercados locais e nos programas pelo

fato de desconhecer os caminhos para eles e mesmo pela assimetria de informações que envolvem os assentados, gestores municipais e órgãos responsáveis pelos próprios assentamentos como INCRA e ITESP.

Considerações Finais

Finalmente, a partir desta perspectiva e da análise da rede SAN destacamos neste artigo o Município de Araraquara como um estudo de caso significativo para analisar como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE tem garantido ou não a alimentação de qualidade de seus alunos. Tendo como base de referência quatro anos da Lei nº. 11947 que exige dos municípios a compra de pelo menos 30% dos alimentos destinados à merenda escolar de pequenos produtores ou assentados rurais. O estudo deste município como referência da pesquisa se destaca pelo fato da cidade possuir dois assentamentos de grande porte que de um lado, oferecem produtos agrícolas e processados diversos e, de outro, por conter escolas com um número significativo de alunos que geram demanda por produtos de qualidade

Os projetos de escoamento como o PAA e Merenda escolar deram sinais nos últimos anos (Pesquisa INCRA/UNIARA, 2012) de um caminho possível, ainda que existam problemas na relação dos produtores rurais com as associações, as quais muitas vezes lançam mão de esquemas duvidosos de procedimento, deixando o assentado muitas vezes aprisionado às armadilhas da burocracia.

Entretanto, a realidade demonstra que quando o Governo, seja federal ou estadual, cria políticas de fato voltadas para a inclusão econômica da população – neste caso para os assentados- no circuito do abastecimento alimentar a resposta é positiva como demonstra a pesquisa com relação à participação e ao conhecimento que os assentados possuem sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.

Não existe uma fórmula final, mas exigisse uma boa articulação entre poder público, bem como uma rede coesa de comunicação e esclarecimentos que poderiam evitar assimetria de informação e gerar qualidade de vida. Neste sentido, os parâmetros de eficácia dirigido a assentamentos têm que levar em conta as perspectivas de continuidade ou não de gestões públicas, o que pode gerar novos impasses.

Invertendo concepções exclusivamente monetárias de renda, os assentados produzem alimentos para suas famílias, melhorando sua condição de vida por fora dos circuitos capitalistas. Concomitantemente, eles comercializam sua

produção alimentar (como nos casos mais abrangentes do leite, das hortaliças e da mandioca), certamente, de maneira que podem e devem ser aprimoradas, o que não significa que se deva alterar esse dinâmico equilíbrio, expresso nos dados que revelam que a maior parte da produção agrícola dos assentamentos tem tanto uma destinação comercial quanto para o autoconsumo, sem dúvidas, um grande elo entre a produção agrícola e a segurança alimentar do país.

Referências

ALMEIDA, L. M. M. C. Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas. Campinas, SP: UNICAMP/ Faculdade de Engenharia Agrícola, 2009. 220 p. **Relatório Técnico-Científico de Bolsa de Pós-Doutorado no país da FAPESP.**

_____. et al. Public policies and food security and family farming networks: contributions to the construction of effectiveness indicators. Estudos da.sociedade e.agricultura, Scielo Social Science, vol.3 (versão online), p. 205-235, 2007. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php/script_sci_serial/pid_1413-0580/lng_en/nrm>.

_____. et al. Segurança Alimentar e Agricultura Familiar: um balanço de um experiência municipal recente. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 1, p. 157-194, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília, 2000.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Lei Complementar nº. 101, 4 de maio de 2000. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de maio de 2000.

FERRANTE, V L S B, et al. **Relatório de Pesquisa Estadual de assentamentos e quilombos.** Pesquisa INCRA/UNIARA N° 100000/

2010. Araraquara, 2012.

BERKES, F.; FOLKE, C. (Eds) **Linking Social and Ecological Systems: management practices and social mechanisms for building resilience.** Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

FLORES, T. M.C. Programa Nacional de Alimentação escolar no Município de Araraquara-SP: efetividades, entraves e diferenciações entre Unidades Escolares. **Revista Raízes**, Campina Grande, 2012.

FONSECA, A. Avaliação de políticas sociais: o desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, 2005.

GOMES, T P de. **Mulheres do Campo, patrimônio e gestão escolar: um estudo voltado às práticas tradicionais e equidade de gênero em escola de assentamento rural de Araraquara.** Projeto de Doutorado – UNESP-Fclar, 2013.

_____. T. P de, et al.. A Formação de uma Rede de Políticas Públicas de Segurança Alimentar de alta Coesão Social no Município de Araraquara-SP: continuidades e descontinuidades com as mudanças de governos. 5º Encontro de Rede de Estudos Rurais. In: **Anais 5º Encontro de Rede de Estudos Rurais**, 2012.

_____. T. P de, et al. Rede de Políticas Públicas de Segurança Alimentar no Município de Araraquara-SP: continuidades e descontinuidades. IV Jornada de Assentamentos Rurais. In: **Anais IV Jornada de Assentamentos Rurais**, Campinas 2011.

PAULILLO, L.F. **Entraves para políticas de segurança alimentar: uma análise comparativa da eficácia e aplicabilidade dos programas e redes de inclusão criadas em municípios paulistas.** Relatório de Projeto apresentado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq, bolsa Produtividade em Pesquisa. São Carlos, 2010.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade.** 8. Edição. Ed Cortez, SP, 2001.

_____. S. M. C.; SANTOS, L. M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002 - Abordagem metodológica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1029-1040, 2007.

WHITAKER, D.C.A. **Sociologia Rural: questões metodológicas emergentes**. Presidente Venceslau/SP: Letras à Margem, 2002.

Reportagens consultadas:

<http://www.araraquara.com/politica/NOT,0,0,879691,Caso+Napeloso+-afeta+pelo+menos+15+mil+pessoas+em+risco+social.aspx>. Acesso em: 07/03/14.

<http://www.viaeptv.com/epnoticia/noticias/NOT,3,7,879755,Suposto+-esquema+de+fraude+afeta+entidades+assistenciais+de+Araraquara.aspx> - acesso: 10/09/2013